

# 新时代天津立法引领生态文明建设的生动实践

李巧玲<sup>1,2</sup>

**摘要：**习近平生态文明思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，开辟了人与自然关系和谐发展的新境界，为中国特色社会主义生态文明建设提供了方向指引，为建设美丽中国提供了行动指南。党的十八大以来，天津市深入学习贯彻习近平生态文明思想，把生态文明建设摆在改革发展和现代化建设全局位置，通过加快立法步伐、完善生态环境保护法规制度，健全立法机制、提升生态环境立法质量，加强立法引领、护航绿水青山，落实改革方案、破解生态难题等举措，推动生态文明建设，书写建设生态宜居现代化天津的壮丽篇章。

**关键词：**立法 生态文明建设 生态文明思想

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚定不移地推进生态文明建设，把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容，生态文明建设从认识到实践发生了历史性、转折性和全局性的变化。党的十九届四中全会强调“生态文明建设是关系中华民族永续发展的千年大计”“实行最严格的生态环境保护制度”，既体现出对人类文明发展规律的深刻洞察，也彰显了我们党站高谋远的卓识和对民族未来的担当。

面对生态文明建设的新要求和新目标，天津市深入学习贯彻习近平生态文明思想，把生态文明建设摆在改革发展和现代化建设全局位置，坚持以立法引导和推动生态文明建设，在立良法、立好法、立务实管用之方法方面不断迈出新步伐，用最严格的制度、最严密的法治保护生态环境，为建设生态宜居的现代化天津提供有力保障。

## 一、加快立法步伐，完善生态环境保护法规制度

### （一）加快构建最严密的生态环境法规体系

保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。天津市紧跟时代步伐，着眼常态长效，坚持绿色发展理念，加强生态环境领域地方立法，《天津市绿化条例》《天津市湿地保护条例》《关于加强滨海新区与中心城区中间地带规划管控建设绿色生态屏障的决定》《关于批准划定永久保护生态区域的决定》等一大批生态环境法规陆续出台，开创天津生态保护立法力度最大、举措最实、成果最为丰硕的时期，初步形成具有天津特色的生态文明地方法规体系，使生态环境保护有法可依、有章可循。

同时，天津以改善生态环境质量为核心，以自然要素、环境问题为导向，进一步着力破解生态保护的痛点、难点问题，修订水污染防治条例、大气污染防治

条例、海洋环境保护条例，实行被称为“史上最严”的污染防治措施，用法治利剑打赢蓝天碧水保卫战。

2019年1月天津市人大常委会审议通过《天津市生态环境保护条例》，该条例是国内首部省级生态环境保护地方性法规，将坚持人与自然和谐共生，绿水青山就是金山银山的理念写入条例并贯穿始终，突出生态优先、绿色发展，进一步完善天津市生态文明建设的法规制度体系，对其他生态环境保护单项法规起到统领作用。

### （二）完善地方环境保护标准体系

环境标准是环境法体系的重要组成部分，为环境执法与司法提供坚实的技术支撑。2014年以来，为控制污染排放，改善环境质量，天津市根据自身特有的环境要素和污染状况陆续制定颁布《工业企业挥发性有机物排放控制标准》《工业炉窑大气污染物排放标准》《城镇污水处理

厂污染物排放标准》《餐饮业油烟排放标准》等11项强制性地方标准。根据发展需要及时修订《污水综合排放标准》《锅炉大气污染物排放标准》和《恶臭污染物排放标准》等标准,这些地方环境标准不仅内容涵盖了大气、水等环境要素,而且其排放要求处于国内领先水平。

(三) 倡导绿色低碳生活方式  
推进生态文明建设,既需要顶层设计,也离不开全社会价值观念和生活方式的转变。2019年3月通过的《天津市文明行为促进条例》以法治的刚性推动市民文明生活方式的养成,引导广大市民自觉摒弃不文明行为,推动形成简约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式,将绿色发展理念转化为人们的生活信念和自觉行动,形成全面推动绿色发展的巨大力量。

与经济社会快速发展伴随而来的是城市生活垃圾产生量与

日俱增,目前天津市日产生生活垃圾约1.2万吨,给资源环境带来巨大压力,垃圾围城也成为了亟需破解的难题。2020年7月天津市出台了《生活垃圾管理条例》,对生活垃圾源头减量、全程分类、无害化处置和资源化利用进行规范,生活垃圾从末端治理向源头治理方式转变,推动社会普遍参与,重点强化全程分类体系建设,促进居民生活方式和城市发展方式的绿色化。

## 二、健全立法机制,提升生态环境立法质量

### (一) 协同立法,共创碧水蓝天净土

天津市与北京市、河北省地理位置相邻,同处海河流域,山相连、水相通,共处一个生态环境单元。生态系统的循环性和污染物的扩散性,要求必须贯彻整体生态利益的立法理念。天津市

积极落实党中央关于京津冀协同发展要在生态环境保护领域率先取得突破的要求,修订《大气污染防治条例》《水污染防治条例》及制定《关于农作物秸秆综合利用和露天焚烧的决定》时,主动向北京、河北两地人大征求意见,并进行调研走访,在立法宗旨、规范内容、法律责任方面谋求共识、相互补益、实施联动,北京、河北两地对上述条例共提出100余条意见和建议,区域协同立法迈出坚实步伐。

天津市积极落实党中央关于京津冀协同发展要在生态环境保护领域率先取得突破的要求,在完善协作机制、统一规划、统一立法、统一标准等多方面不断突破、深入合作。2020年《机动车和非道路移动机械排放污染防治条例》由京津冀三地协同起草、同步审议、分别在各自代表大会通过并同步施行,这是我国第一部区域协同统一对有关污染防治



作出全面规定的区域性立法,实现了条例名称、主要框架、立法目的、适用范围及区域协同“五个一致”的创新。

为推动京津冀区域大气环境质量改善,解决跨界大气污染问题,2017年4月天津市与北京市、河北省共同发布《建筑类涂料与胶粘剂挥发性有机化合物含量限值标准》,这是天津从重点领域入手,与北京市、河北省共同发布的首个统一标准,标志着京津冀环保标准一体化迈出第一步,为京津冀地区大气污染联防联控以及实现统一环境标准奠定了重要基础。

(二)坚持民主立法,汇聚民智民意

生态环境是关系民生的重大社会问题,同时生态环境立法涉及面广、因素复杂、技术性强,必须坚持民主立法。天津市从提出立法项目、起草法规草案到法规审议修改等各个环节,都扩大意见征询的覆盖面,最大限度凝聚社会共识,为公众有序参与生态环境保护提供法治渠道。

制定《水污染防治条例》时,天津市借助外脑外力,听取社情民意:一是新闻媒体向社会公布条例草案征求意见;二是召集人大代表讨论;三是向行政管理相对人,特别是重点排污单位征集了意见;四是组织专家学者座谈。在起草地方标准的配套办法《天津市海洋生态损害赔偿和损失补偿评估方法》时,邀请有

关专家就评估方法及相关计算标准进行了论证。出台《生态环境保护条例》之前,天津市除召开11次座谈会、论证会,征求环保专家、环保组织、基层立法联系点意见外,还深入相关企业和自然保护区进行调研,听取他们的意见建议,确保法律规范的科学性、专业性、前瞻性,使每一项生态环境立法立得住、行得通,夯实法律实施的社会基础。

生态文明是人民群众共同参与和建设共同享有的事业,每个人都是生态环境的保护者、建设者、受益者,因此必须尊重人民群众对良好生态环境的利益诉求,让人民群众真正成为参与者和最终评判者。天津市坚持民主立法,广泛听取社会各界意见,努力做到范围更广、研究更深、意见更真。

### 三、加强立法引领,护航绿水青山

(一)修复七里海湿地,守护“京津绿肺”

七里海湿地是国家级湿地自然保护区,素有“京津绿肺”美誉。但是,受历史遗留、生产生活、经济活动等诸多因素的综合影响,七里海湿地功能严重退化,这片“京津绿肺”黯然失色。天津市秉承绿水青山就是金山银山的理念,持续加大生态文明建设力度,2014年《关于批准划定永久保护生态区域的决

定》将七里海湿地纳入永久性保护生态区域,按照最严格的管控标准实施保护和管理。2017年出台《七里海湿地生态保护修复规划(2017—2025)》,统筹实施历史遗留清理、土地流转、引水调蓄、苇海修复、鸟类保护等十大工程,着力恢复七里海湿地功能完整性和物种多样性,发挥湿地调蓄丰富水源和提升湿地生态涵养的生态功能。

(二)构筑生态屏障,拓展绿色空间

构筑绿色生态屏障是确保生态安全的需要,也是支撑经济、社会发展的基石。由于开发建设快速扩张,天津市中心城区和滨海新区之间的中间地带生态保护与城镇拓展的矛盾日益显现,生态空间日益萎缩,生态格局日趋破碎。天津市坚守发展和生态两条底线,出台《关于加强滨海新区与中心城区中间地带规划建设绿色生态屏障的决定》,明确建设相当于中心城区面积的两倍的736平方公里的绿色生态屏障,优化城市空间格局,为城市发展留白、留绿。《天津市双城中间绿色生态屏障区规划(2018—2035年)》秉承“山水林田湖草生命共同体”的发展理念,按照“三分林、三分水、三分田、一分草”进行空间布局,着力体现生态多样性和历史延续性。

(三)“河长制”推动“河长治”

天津市一直重视河道治理力



度,连续实施了几轮水环境专项治理工程,但是阶段式的治理缺乏长效性,河道水环境质量仍然较差。天津市2013年开始试行河长制管理模式,在河长制取得显著效果的基础上,于2017年出台《天津市关于全面推行河长制的实施意见》,在全市16个区全面实行河长制,市域内河湖均纳入河长制管理,建立考核评价机制、部门联动机制、奖惩问责机制和社会监督机制,为实现水环境根本性好转提供制度性和常态化保障。

#### 四、落实改革方案,破解生态难题

##### (一) 划定并严守生态保护红线

将生态空间范围内具有特殊重要生态功能的区域严格保护起来是提高生态系统服务功能、构建生态安全格局的有效手段。2014年2月,天津市在全国率先以人大决定形式,划定永久性保护生态区域2980平方公里,占市域国土总面积的25%。2018年,为落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》,天津市又划定生态保护红线,构建市域“三区、两带、三环、多廊”的生态安全格局。根据天津市人大常委会《关于进一步加强我市永久性保护生态区域管理的决议》,生态保护红线与永久性保

护生态区域一并实施,形成并行的生态保护空间格局和生态管控措施。

##### (二) 生态补偿制度统筹兼顾各方利益

生态文明建设的核心任务之一是要妥善解决经济利益与环境利益之间的关系,既要破解生态难题,又让生态保护者利益得到补偿,天津市坚持依法治红利保障生态文明建设行之久远。《关于健全生态保护补偿机制的实施意见》指出,到2020年实现水流、湿地、森林、海洋、耕地等重点领域和禁止开发区域、生态涵养发展区域等重要区域生态保护补偿全覆盖。随后首先在湿地领域发力,制定《天津市湿地生态补偿办法(试行)》,明确湿地生态补偿的标准和具体办法,提高群众保护湿地的积极性,遏制湿地资源逐步减少的趋势,用市场效益反哺自然环境,实现生态保护与经济发展的良性循环。

##### (三) 推进生态环境损害赔偿制度

为深入贯彻落实党中央、国务院关于生态文明建设重大决策部署,彻底铲除“企业污染,群众受害,政府买单”的畸形现象,天津市出台《生态环境损害赔偿制度改革实施方案》以及生态环境损害鉴定评估、赔偿磋商、资金管理、信息公开和审判委员会纪要5个配套办法,通过“细、实、严”的立法理念,明确生态环境损害赔偿范围、责任

主体、索赔主体、损害赔偿解决途径等,使得污染者在承担行政责任或刑事责任之外,还要承担相应的民事赔偿责任,保护生态环境的法律笼子扎得更紧,进一步提升环境违法成本,倒逼污染企业重视环境,保护生态,自觉落实“环境有价、损害担责”的理念。

“法者,治之端也”,保护绿水青山,必须依靠最严格的制度、最严密的法治,必须实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,规范和调整各类开发、利用、保护自然资源和生态环境的行为。生态文明建设之路道阻且长,行则将至,天津市深入学习贯彻习近平生态文明思想,围绕重点领域和关键环节开展精细化立法,为生态文明建设立规矩、划底线,让生态文明建设在制度化、法治化轨道上行稳致远,为建设美丽天津提供坚强支撑。■

##### 参考文献:

[1] 孙金龙. 我国生态文明建设发生历史性转折性全局性变化 [N]. 人民日报, 2020-11-20.

[2] 何为. 推动天津生态文明建设再上新台阶 [N]. 中国环境报, 2019-4-5.

[3] 王龚博等. 生态环境损害赔偿制度的实践与展望 [J]. 环境与可持续发展, 2019,(1).

(作者单位: 1.天津财经大学;  
2.中共天津市委党校)

责任编辑:张莉莉